

STAATSCOURANT

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 33890

9 oktober 2015

Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij

Nader Rapport

's-Gravenhage, 22 september 2015
Nr. WJZ / 15111845

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 mei 2015, nr. 2015000844, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 juli 2015, nr. W15.15.0154/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Reikwijdte ontwerpbesluit en voorzienbaarheid

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) merkt op dat het kalenderjaar 2015 onder de reikwijdte van de algemene maatregel van bestuur wordt gebracht. De Afdeling maakt in dat kader een kanttekening met betrekking tot de voorzienbaarheid van de regeling, zodat de justitiabele met redelijke zekerheid weet welke (re)actie hij van de overheid kan verwachten en daarop zijn gedrag kan afstemmen. In reactie hierop wordt benadrukt dat de normen voor grondgebondenheid met ingang van 1 januari 2016 gaan gelden voor de productie van fosfaat met melkvee dat met ingang van die datum plaatsvindt. Er is met andere woorden geen sprake van regelgeving die met terugwerkende kracht wordt ingevoerd, waardoor de overtuiging bestaat dat de regelgeving afdoende voorzienbaar is.
De normen die met ingang van 1 januari 2016 in werking treden zullen ook gevolgen hebben voor bedrijven die vanaf 1 januari 2015 hebben besloten te groeien en meer fosfaat te produceren. Hiermee wordt gehoor gegeven aan de maatschappelijke wens om te borgen dat de verwachte groei die wordt voorzien als gevolg van het vervallen van de melkquotering in ieder geval gedeeltelijk grondgebonden plaatsvindt. Daarbij is gekozen bedrijven te ontzien die reeds voor het indienen van de nota van wijziging verplichtingen zijn aangegaan voor het realiseren van groei met behulp van mestverwerking. Hierbij is het moment van indiening van de nota van wijziging gekozen, zodat geen anticiperend gedrag zou optreden en als gevolg daarvan groei overwegend grondloos zou kunnen plaatsvinden. De Afdeling merkt echter terecht op dat de wijze waarop de mogelijkheid tot mestverwerking zou worden beperkt pas volledig kenbaar werd op het moment dat het ontwerpbesluit is voorgehangen. Dit is dan ook de reden dat de datum voor de knelgevallenvoorziening is aangepast van 7 november 2014 naar 30 maart 2015.

2. Redactionele opmerkingen

In de toelichting op het besluit wordt ingegaan op de voorhangprocedure die voor het besluit is gevolg, aan de opmerking van de Afdeling hierover is gehoor gegeven. In de toelichting wordt niet nader ingegaan op de effecten voor intermediaire ondernemingen in het licht van het vrije diensten-verkeer. De normen voor grondgebonden groei van de melkveehouderij leveren geen belemmeringen op voor het dienstenverkeer die nader zouden moeten worden toegelicht.

3. Overig

Het besluit bepaalt dat in geval van groei van de fosfaatproductie door melkvee ten opzichte van 2014, slechts een deel van die groei verwerkt mag worden. Hoeveel is afhankelijk van het fosfaatoverschot per hectare op het bedrijf. Gekozen is voor drie klassen.
Om de uitvoerbaarheid van deze bepaling voor melkveehouders te verbeteren, is de wijze waarop bepaald wordt of de melkveehouder hieraan voldoet enigszins aangepast, door de berekening van het fosfaatoverschot per hectare te baseren op de situatie in het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de bepaling geldt. Het van toepassing zijnde maximumpercentage voor de berekening van de



maximale hoeveelheid van de additionele fosfaatproductie in 2016 t.o.v. 2014 wordt dan gebaseerd op de gegevens over het fosfaatoverschot per hectare op het bedrijf in 2015.

De berekeningswijze zoals in het oorspronkelijke voorstel opgenomen impliceert dat de melkveehouder al aan het begin van het jaar waarop de verplichting betrekking heeft een inschatting moet maken van de verwachte fosfaatproductie van dat jaar en daarop zijn besluit moet baseren om al dan niet meer grond in gebruik te nemen. Aangezien de groei van de fosfaatproductie van de veestapel van een aantal variabelen afhankelijk is die niet allemaal door de veehouder direct te beïnvloeden zijn, kan dit ertoe leiden dat achteraf geconstateerd wordt dat de inschatting onjuist was. In geval de inschatting van de veehouder te laag was en er navenant te weinig grond in gebruik is genomen, leidt dit tot mogelijk zeer forse boetes in die gevallen waarin de hoeveelheid die verwerkt mocht worden aanzienlijk lager is doordat ook het percentage dat verwerkt moest worden wijzigt ten opzichte van de oorspronkelijke inschatting. Om het aantal gevallen waarin dit zich voordoet te verkleinen is daarom in het besluit opgenomen om het geldende percentage te baseren op een situatie die voor de ondernemer kenbaar is, en dat is het meest recent afgesloten kalenderjaar.

Bij (structurele) groei van de mestproductie op een melkveebedrijf kan het gevolg hiervan zijn dat in het jaar dat de groei plaatsvindt de veehouder mogelijk te weinig grond in gebruik heeft. Een jaar later zal dit echter alsnog moeten worden gecorrigeerd door extra grond in gebruik te nemen. In geval van (structurele) krimp doet zich het tegenovergestelde voor.

De wijziging verandert het doel en uiteindelijke uitkomst van dit besluit niet: melkveehouders die structureel meer mest gaan produceren ten opzichte van 2014 zullen, uitgaande van de bestaande intensiteit van de mestproductie op hun bedrijf, uiteindelijk een deel van de extra fosfaatproductie moeten verantwoorden op basis van grond in eigen gebruik. Indien dit niet het geval is, volgen sancties. Dat een deel van de groei van de mestproductie van melkveebedrijven grondgebonden gebeurt, is dus gegarandeerd. Verder geldt dat de regels van de Meststoffenwet betreffende gebruik van mest én mestverwerking onverminderd van kracht zijn. Dit garandeert dat het gebruik van geproduceerde dierlijke mest gebonden is aan de maxima uit het gebruiksnormenstelsel én dat een bepaald minimumpercentage van de overschotmest van het bedrijf wordt verwerkt.

Ik moge U hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijksma.



Advies Raad van State

No. W15.15.0154/IV
's-Gravenhage, 10 juli 2015

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 19 mei 2015, no.2015000844, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit beoogt te borgen dat uitbreiding in de melkveehouderij ten minste gedeeltelijk grondgebonden plaatsvindt. Melkveebedrijven die door uitbreiding extra fosfaat produceren, moeten jaarlijks aantonen dat zij over voldoende grond beschikken om in elk geval een deel van het extra fosfaat binnen het bedrijf te kunnen gebruiken. Het ontwerpbesluit bevat een voorziening voor melkveehouders die financiële verplichtingen zijn aangegaan om de toename in fosfaat in zijn geheel te verwerken, nog voordat zij aan de hand van de op 7 november 2014 bij het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij ingediende nota van wijziging[1] konden weten dat bij algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere voorwaarden gesteld zouden worden om grondloze groei te voorkomen (de zogenaamde knelgevallenvoorziening). Deze melkveehouders mogen het fosfaatoverschot voor de duur van de daartoe afgesloten overeenkomst verwerken.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het ontwerpbesluit vast te stellen, maar acht aanvulling van de toelichting aangewezen. Het ontwerpbesluit bevat regels over de extra fosfaatproductie die ten opzichte van 2014 is gerealiseerd en reguleert daarmee het gebruik van eigendom in de zin van artikel 1 van het eerste Protocol bij het EVRM, onderscheidenlijk artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Uit de vereisten bij regulering van het gebruik van eigendom in de zin van artikel 1 van het eerste Protocol bij het EVRM volgt onder meer dat naast een deugdelijke bekendmaking van (mogelijke) inmenging in het eigendomsrecht, de regeling ook inhoudelijk voldoende precies en nauwkeurig dient te zijn in de omschrijving van wie, wanneer tot wat bevoegd is. In de toelichting dient nader te worden ingegaan op de rechtvaardiging van het feit dat de amvb ook ziet op het kalenderjaar 2015, met het oog op de uit artikel 1 van het eerste Protocol bij het EVRM voortvloeiende eisen. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan de voor de knelgevallenvoorziening gekozen grensdatum van 7 november 2014.

1. Reikwijdte ontwerpbesluit en voorzienbaarheid

De Wet verantwoorde groei melkveehouderij[2] geeft bedrijven met melkvee de mogelijkheid om te groeien binnen de milieukaders van de Nitraatrichtlijn.[3] Als het fosfaatoverschot op het bedrijf toeneemt ten opzichte van het referentiejaar 2013, het zogenoemde melkveefosfaatoverschot, moet de toename gecompenseerd worden met extra grond of 100% mestverwerking, of een combinatie van beide.
Om het grondgebonden karakter van de sector te behouden is in de Wet verantwoorde groei melkveehouderij bepaald dat bij amvb beperkingen worden gesteld aan de mogelijkheid om grondloos te groeien. Dit gebeurt door het inperken van de mogelijkheid die de wet biedt aan melkveehouders om de uitbreiding van de fosfaatproductie in zijn geheel te verwerken.[4]

De aanvullende voorwaarde die met het ontwerpbesluit aan bedrijven met melkvee wordt opgelegd, ziet op de groei van de fosfaatproductie die in een kalenderjaar ten opzichte van het kalenderjaar 2014 heeft plaatsgevonden. De beoogde inwerkingtreding van het ontwerpbesluit is 1 januari 2016. Dit betekent dat als gedurende 2015 op een bedrijf meer fosfaat wordt geproduceerd dan in 2014, de betreffende melkveehouder vanaf 1 januari 2016 voldoende grond in gebruik moet nemen. Het kalenderjaar 2015 wordt zodoende onder de reikwijdte van de amvb gebracht.

In het ontwerpbesluit is in dat verband een voorziening opgenomen voor melkveehouders die financiële verplichtingen zijn aangegaan om de toename in fosfaat in zijn geheel te verwerken, vóór zij konden weten dat nadere voorwaarden gesteld zouden worden om grondloze groei te voorkomen.

1 Kamerstukken II 2014/15, 33 979, nr. 17.
2 Stb. 2014, 560.
3 Richtlijn nr. 91/767/EEG van de Raad van Europese Gemeenschappen van 12 december 1991, inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 375).
4 Artikel 21, vijfde lid, van de Meststoffenwet.

Voor de voorzienbaarheid is bepalend het moment waarop de nota van wijziging bij het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij aan de Tweede kamer werd aangeboden: 7 november 2014.[5] Alleen melkveehouders die kunnen aantonen dat zij voor deze datum financiële verplichtingen zijn aangegaan voor het verwerken van hun gehele fosfaatoverschot, mogen dat overschot voor de duur van de daartoe afgesloten overeenkomst laten verwerken.
De Afdeling wijst erop dat het ontwerpbesluit de mogelijkheid die de wet biedt aan melkveehouders om de uitbreiding van de fosfaatproductie in zijn geheel te verwerken, inperkt. Om die reden kan het ontwerpbesluit worden gekwalificeerd als een regulering van het gebruik van eigendom in de zin van artikel 1 van het eerste Protocol bij het EVRM, onderscheidenlijk artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Daarbij moet beoordeeld worden of de beperking van het eigendomsrecht gerechtvaardigd is aan de hand van de volgende criteria:
– is de inmenging voorzien bij wet;
– heeft de inmenging een legitieme doelstelling in het algemeen belang;
– is er een behoorlijk evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van de eigenaar (‘fair balance’).

Deze beoordeling houdt onder meer in dat de regeling in kwestie ‘kenbaar en voorzienbaar is’, zodat de justitiabele met redelijke zekerheid weet welke (re)actie hij van de overheid kan verwachten en daarop zijn gedrag kan afstemmen. Deze inhoudelijke toets vereist niet alleen dat de regeling of maatregel deugdelijk is bekendgemaakt, maar ook dat die inhoudelijk voldoende precies en nauwkeurig is in de omschrijving van wie, wanneer, tot wat bevoegd is. Daarmee wordt niet alleen de rechtszekerheid gediend, maar ook voldaan aan het verbod van willekeur.[6]

In het ontwerpbesluit wordt uitgegaan van de indiening op 7 november 2014 van de nota van wijziging bij de Wet verantwoorde groei melkveehouderij als moment van bekendmaking. De Afdeling merkt op dat op dat moment slechts kenbaar was dat het geheel verwerken van het fosfaatoverschot bij algemene maatregel van bestuur zou kunnen worden beperkt. Als gevolg van een op 12 november 2014 ingediend amendement van het lid Dikkers[7] is de zinsnede ‘kan bij algemene maatregel van bestuur worden beperkt’ vervangen door: wordt bij algemene maatregel van bestuur beperkt. Wat de inhoud van de tot stand te brengen amvb betreft, was alleen duidelijk dat – door nadere voorwaarden te stellen aan de mogelijkheid die de wet biedt aan melkveehouders om de uitbreiding van de fosfaatproductie in zijn geheel te verwerken – bedrijven verplicht zouden worden om bij extra fosfaatproductie een deel daarvan te compenseren met grond.
In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt omtrent de voorzienbaarheid volstaan met de opmerking ‘dat bij de totstandkoming van de Wet verantwoorde groei melkveehouderij uitdrukkelijk is aangegeven dat de mogelijkheden voor de toepassing van mestverwerking zou worden beperkt ten einde een bepaalde mate van grondgebonden groei te borgen’.[8] Pas op het moment dat het ontwerpbesluit werd bekendgemaakt in verband met de voorhang in beide Kamers der Staten-Generaal, op 30 maart 2015, is duidelijk hoe de beperking van de mogelijkheid voor melkveehouders om de uitbreiding van de fosfaatproductie in zijn geheel te verwerken eruit gaat zien.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting nader in te gaan op de rechtvaardiging van het feit dat de amvb ook ziet op het kalenderjaar 2015, met het oog op de uit het EVRM voortvloeiende eis van voorzienbaarheid. Zij acht voorts aangewezen dat daarbij aandacht wordt besteed aan de voor de knelgevallenvoorziening gekozen grensdatum van 7 november 2014 in plaats van 30 maart 2015.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit aan te passen.

[5] Ingevolge het voorgestelde artikel 70a, tweede lid, onderdeel a.
[6] EHRM (GK), Broniowski t. Polen, arrest van 22 juni 2004, nr. 312443/96, § 147. Zie A. Woltjer, ’Quality of the Law as a Tool for Judicial Control’, in: L.F.M. Besselink, F. Pennings en S. Prechal (red.), The Eclipse of the Legality Principle in the European Union, (European Monographs no. 75), Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2011, pp. 99–108. Zie EHRM, Al-Nashif t. Bulgarije, arrest van 20 juni 2002, nr. 50963/99, § 123 en 124; EHRM, Lupsa t. Roemenië, arrest van 8 juni 2006, nr. 10337/04; EHRM, Kaya t. Roemenië, arrest van 12 oktober 2006, nr. 33970/05; EHRM, Musa e.a. t. Bulgarije, arrest van 11 januari 2007, nr. 61259/00; EHRM, Liu en Liu t. Rusland, arrest van 6 december 2007, nr. 42086/05; EHRM, C.G. e.a. t. Bulgarije, arrest van 24 April 2008, nr. 1365/07; EHRM, Liberty e.a. t. VK, arrest van 1 juli 2008, nr. 58243/00; EHRM, Leela Förderkreis e.a. t. Duitsland, arrest van 6 november 2008, nr. 58911/00.
[7] Kamerstukken II 2014/15, 33 979, nr. 41, op 17 november 2014 vervangen door nr. 61.
[8] Nota van toelichting, paragraaf 6.2 Het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens.



2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.



Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W15.15.0154/IV

– In de toelichting vermelden dat het ontwerpbesluit op 29 maart 2015 is voorgehangen bij de beide Kamers der Staten-Generaal en toelichten wat de uitkomsten van de voorhang zijn.
– In de toelichting in paragraaf 6.1.5 ingaan op het feit dat het voorstel weliswaar niet het verrichten van diensten in de zin van het VWEU betreft, maar dat het voorstel mogelijk effect heeft op het verrichten van diensten door intermediaire ondernemingen en daarmee op het vrije verkeer van diensten tussen de Lidstaten.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van .... tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 13 mei 2015, nr. WJZ / 15060963;

Gelet op artikel 21, vijfde lid, van de Meststoffenwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ...., nr. ....);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Economische Zaken van ...., nr. WJZ / ....;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

In het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet wordt na artikel 70 een hoofdstuk ingevoegd, luidende

Hoofdstuk Xa. Verantwoorde groei melkveehouderij

Artikel 70a

1. Het melkveefosfaatoverschot dat in enig jaar voor mestverwerking als bedoeld in artikel 21, tweede lid, onderdeel d, van de wet in aanmerking komt is het melkveefosfaatoverschot dat in het jaar 2014 is ontstaan, vermeerderd met:
   a. ten hoogste 100% van het aantal additionele kilogrammen fosfaat dat in dat jaar ten opzichte van het jaar 2014 met melkvee wordt geproduceerd indien de productie van dierlijke meststoffen door melkvee op een bedrijf in kilogrammen fosfaat, verminderd met de fosfaatruimte van het bedrijf, gedeeld door het aantal hectaren tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond resulteert in een uitkomst die lager is dan 20 kg/ha;
   b. ten hoogste 75% van het aantal additionele kilogrammen fosfaat dat in dat jaar ten opzichte van het jaar 2014 met melkvee wordt geproduceerd indien de productie van dierlijke meststoffen door melkvee op een bedrijf in kilogrammen fosfaat, verminderd met de fosfaatruimte van het bedrijf, gedeeld door het aantal hectaren tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond resulteert in een uitkomst die gelijk is aan of hoger is dan 20 kg/ha en gelijk is aan of lager is dan 50 kg/ha;
   c. ten hoogste 50% van het aantal additionele kilogrammen fosfaat dat in dat jaar ten opzichte van het jaar 2014 met melkvee wordt geproduceerd indien de productie van dierlijke meststoffen door melkvee op een bedrijf in kilogrammen fosfaat, verminderd met de fosfaatruimte van het bedrijf, gedeeld door het aantal hectaren tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond resulteert in een uitkomst die hoger is dan 50 kg/ha.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op een bedrijf dat:
   a. voor 1 februari 2016 aantoont dat het voor 7 november 2014 financiële verplichtingen is aangegaan ten einde een melkveefosfaatoverschot te laten verwerken, waardoor naleving van het eerste lid leidt tot disproportionele financiële last en
   b. het bedrijf binnen drie maanden na afloop van elk kalenderjaar aantoont dat het melkveefosfaatoverschot is verwerkt door degene met wie de financiële verplichtingen, bedoeld in onderdeel a, is aangegaan.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2016.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,



NOTA VAN TOELICHTING

Hoofdstuk 1 Doel en aanleiding

Met ingang van 1 januari 2015 is het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij van kracht geworden. Dit stelsel geeft bedrijven met melkvee de mogelijkheid om te groeien binnen de milieukaders van de Nitraatrichtlijn. Daartoe moet de toename van het fosfaatoverschot van melkvee op het bedrijf ten opzichte van het referentiejaar 2013, het zogenaamde *melkveefosfaatoverschot,* gecompenseerd worden met extra grond, 100% mestverwerking of een combinatie van beide.

Voor de realisatie van de doelen van het mestbeleid is een strikte grondgebondenheid op bedrijfsniveau geen voorwaarde. Bedrijven met melkvee die hun overschot aan dierlijke mest binnen de geldende regels elders afzetten, dragen bij aan de realisatie van de doelen van het mestbeleid. Grondgebondenheid is echter wel een maatschappelijke randvoorwaarde om te kunnen blijven produceren. Grondgebonden veehouders kunnen in belangrijke mate voorzien in hun eigen ruwvoer, hebben – in geval van een huiskavel van voldoende omvang – mogelijkheden om hun veestapel te weiden en hebben afzetmogelijkheden voor hun eigen mest. Grondgebondenheid kan daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan de realisatie van duurzaamheidsdoelen in de melkveehouderij. Het maatschappelijke draagvlak voor grondloze melkveebedrijven en voor volledige grondloze uitbreiding neemt af.

Volledig grondloze groei is een ongewenste ontwikkeling voor de melkveehouderij. Om die reden heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, per brief van 12 december 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 33 037, nr. 80) de ambitie uitgesproken het grondgebonden karakter van de melkveehouderij ook in de toekomst te willen behouden en versterken. Dat is ook de ambitie van de sector en de partijen in de zuivelketen.

Met het stelsel verantwoorde groei melkveehouderij is invulling gegeven aan het beleidsvoornemen uit voornoemde brief van 12 december 2013; melkveehouders die in productie willen groeien ten opzichte van het referentiejaar 2013 moeten een eventuele groei in fosfaatproductie op hun bedrijf verantwoorden met extra grond, 100% mestverwerking of een combinatie van beide. Het Landbouw Economisch Instituut (LEI) heeft een ex ante evaluatie uitgevoerd op het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij. Uit de analyse bleek dat melkveehouders die willen groeien, vanuit bedrijfseconomisch overwegingen, in overwegende mate zullen kiezen voor groei op basis van 100% mestverwerking en niet of nauwelijks op basis van een uitbreiding van de hoeveelheid grond bij hun bedrijf (Kamerstukken II 2013/14, 33 979, nr. 6 en nr. 22). De uitkomst van de ex ante evaluatie van het LEI was, in combinatie met de ambitie van de regering en de zuivelketen om het grondgebonden karakter te behouden en versterken, aanleiding om via een nota van wijziging (Kamerstukken II 2014/15, 33 979, nr. 17) in de Meststoffenwet een basis voor een algemene maatregel van bestuur (amvb) te creëren om, na overleg met de sector en maatschappelijke organisaties, nadere voorwaarden te verbinden aan de uitbreiding van bedrijven.

Er is voor een amvb gekozen, omdat ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij nog onvoldoende duidelijkheid bestond over de wijze waarop de grondgebondenheid op een effectieve manier kon worden geborgd en omdat het vanwege verplichtingen in het kader van de Nitraatrichtlijn van groot belang was dat de wet op 1 januari 2015 in werking kon treden. Inmiddels is die duidelijkheid er. Onderhavige voorstel bevat voor bedrijven met melkvee dan ook de verplichting de groei van de fosfaatproductie die plaatsvindt en heeft plaatsgevonden na 2014 deels te verantwoorden met een uitbreiding van de hoeveelheid grond die bij het bedrijf in gebruik is.

In artikel 21, vijfde lid, van de Meststoffenwet is bepaald dat de mogelijkheid om groei uitsluitend te verantwoorden met 100% mestverwerking per amvb zal worden ingeperkt. Artikel 21, zesde lid, van de Meststoffenwet bepaalt dat het ontwerp van een krachtens het vijfde lid vast te stellen amvb aan de beide Kamers der Staten-Generaal zal worden overgelegd. De voordacht voor de vast te stellen amvb kan worden gedaan vier weken na de datum van overlegging aan beide Kamers, tenzij binnen die termijn door of namens een der Kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der Kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het onderwerp van de amvb bij wet wordt geregeld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend.

Hoofdstuk 2 Grondgebondenheid

2.1 Inleiding

2.1 Ontwikkelingen

De melkveehouderij heeft van oudsher een grondgebonden karakter. In 1990 had de melkveehouderij, binnen de toen geldende bemestingsnormen voor fosfaat, een hoeveelheid grond (fosfaatruimte) beschikbaar die gelijk was aan ruim tweemaal de eigen fosfaatproductie. De sector was daarmee ruimschoots grondgebonden. De bemestingsnormen voor fosfaat zijn sindsdien fors aangescherpt waardoor de fosfaatruimte sterk is afgenomen. Deze afname van de fosfaatruimte is er de belangrijkste oorzaak van dat de melkveehouderij als sector tegenwoordig niet langer volledig grondgebonden is. Sinds 1990 is de fosfaatproductie in de melkveehouderij met bijna 30% afgenomen. Door aanscherping van de bemestingsnormen voor fosfaat – sinds 1 januari 2006 in de vorm van fosfaatgebruiksnormen – is de fosfaatruimte in dezelfde periode echter met ruim 70% afgenomen. In 2014 was de melkveehouderij als sector voor iets meer dan 91% grondgebonden (bron: CBS Statline). Dat wil zeggen dat van de totale fosfaatproductie in de melkveehouderij 91%, binnen de geldende fosfaatgebruiksnormen, geplaatst kon worden op grond die in gebruik was bij de melkveehouderij. De variatie in de sector is daarbij groot. Aan de ene kant zijn er intensieve bedrijven die de keuze hebben gemaakt volledig of vrijwel volledig zonder grond te produceren, terwijl er aan de andere kant extensieve bedrijven zijn die ten opzichte van hun eigen fosfaatproductie ruimschoots grond over hebben. Ondanks het grondgebonden karakter van de sector als geheel was in 2014 circa 73% van de individuele melkveehouders niet grondgebonden. Deze melkveehouders hadden onvoldoende grond in gebruik om de fosfaatproductie op hun eigen bedrijf te plaatsen. Hierbij dient aangetekend te worden dat het Centraal Bureau voor de Statistiek daarbij de fosfaatproductie van alle aanwezige landbouwhuisdieren op een melkveebedrijf in beschouwing neemt, niet uitsluitend de fosfaatproductie van melkvee. Dit verklaart ook waarom het aantal bedrijven met een melkveefosfaatoverschot lager is dan de hier genoemde percentages (zie tabel 1 in paragraaf 4.1 van deze nota van toelichting). Per 1 januari 2015 zijn de fosfaatgebruiksnormen verder aangescherpt, conform de afspraken hierover met de Europese Commissie in het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn. Met deze aanscherping wordt een situatie bereikt waarbij op landelijk niveau de fosfaatgebruiksnormen in overeenstemming zijn met de onttrekking van het gewas (evenwichtsbemesting). Door deze aanscherping neemt de fosfaatruimte in de melkveehouderij nog (licht) af.

De autonome ontwikkeling richting schaalvergroting en verdere mechanisatie (melkrobot) zetten het grondgebonden karakter van de melkveehouderij ook onder druk. In 2000 hadden 105 melkveebedrijven tussen de 200 en 500 melk- en kalfkoeien, in 2014 waren dit 633 bedrijven (bron: LEI Land- en Tuinbouwcijfers). Het aantal bedrijven met minder dan 50 melk- en kalfkoeien is in dezelfde periode afgenomen van 15.426 naar 4.420, een afname van 71%. Het aantal melkveebedrijven is tussen 2000 en 2014 met 37% afgenomen, van 29.466 naar 18.581. De gemiddelde veebezetting is hierbij vrijwel gelijk gebleven met 1,90 stuks melkkoeien per hectare in 2000 en 1,93 stuks in 2014. Dit komt doordat de totale hoeveelheid landbouwgrond bij melkveebedrijven in dezelfde periode alleen maar is toegenomen, van 777.289 hectare in 2000 naar 810.515 hectare in 2014, een toename met ruim 4%.

Het grondgebonden karakter van de melkveehouderij is in de afgelopen 20 tot 25 jaar afgenomen als gevolg van een forse aanscherping van de bemestingsnormen voor fosfaat, niet als gevolg van een intensivering van de veebezetting of een afname van het areaal.

2.2 Ambitie

De aanvullende voorwaarde die met onderhavige wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet aan bedrijven met melkvee wordt opgelegd ziet uitsluitend op de groei van de fosfaatproductie die ten opzichte van het kalenderjaar 2014 heeft plaatsgevonden (zie ook paragraaf 3.2). De aanvullende voorwaarden hebben daarmee dus geen betrekking op het kalenderjaar 2014. Met de aanvullende voorwaarden die verbonden worden aan uitbreiding van de fosfaatproductie op bedrijven met melkvee wordt niet beoogd de *totale* productie zoals deze tot en met 2014 plaats heeft gevonden op bedrijven met melkvee te verbinden aan grond. Een dergelijke benadering zou ook niet aansluiten bij het principe zoals dit wordt gehanteerd in het stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij dat per 1 januari 2015 van kracht is geworden, waarbij uitsluitend aanvullende maatregelen gevraagd worden van bedrijven met melkvee voor dat deel van de fosfaatproductie dat resulteert in een *toename* van de fosfaatproductie op het bedrijf.

Het is de ambitie van de regering de mate van grondgebondenheid in de melkveehouderij te behouden en, daar waar mogelijk, verder te versterken. De aanvullende voorwaarden die verbonden worden aan groei van de fosfaatproductie op bedrijven met melkvee moeten bijdragen aan de realisatie van die ambitie. De regering acht het daarbij noodzakelijk intensievere bedrijven in grotere

mate bij te laten dragen aan het behouden en versterken van de grondgebondenheid dan bedrijven die extensiever zijn. Om die reden worden bedrijven met melkvee die een gemiddeld fosfaatoverschot produceren tussen 20 en 50 kilogram per hectare verplicht over voldoende grond te beschikken om ten minste 25% van de toename van de fosfaatproductie ten opzichte van het kalenderjaar 2014 te kunnen gebruiken binnen het eigen bedrijf. Bedrijven met een fosfaatoverschot per hectare van 50 kilogram of hoger dienen 50% van de toename van de fosfaatproductie ten opzichte van het kalenderjaar 2014 te kunnen gebruiken binnen het eigen bedrijf. Aan bedrijven met een fosfaatoverschot kleiner dan 20 kilogram per hectare worden geen aanvullende voorwaarden opgelegd die zien op grondgebonden groei.

2.3 Verkenning Landbouw Economisch Instituut

Het LEI heeft, in opdracht van de Staatsecretaris van Economische Zaken, een verkenning uitgevoerd naar een drietal systematieken om invulling te geven aan de ambitie om het grondgebonden karakter te behouden en versterken[1]. Deze systematieken zijn naar voren gekomen uit het overleg met de sector en uit de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. De onderzochte systematieken hebben ieder een eigen aangrijpingspunt om grondgebondenheid te behouden dan wel te versterken. De systematieken verschillen van elkaar, en daarmee ook de effecten. Deze verschillen staan beschreven in de verkenning van het LEI (Kamerstukken II 2014/15, 33 979, nr. 70) en het nadien uitgebrachte erratum op deze verkenning[2].

De verkenning door het LEI laat zien dat er tot 2020 naar verwachting op 15% van de bedrijven met melkvee een groei van het melkveefosfaatoverschot zal plaatsvinden. Het LEI is daarbij uitgegaan van de volgende ontwikkelingen:

- De landbouwgrond die vrijvalt als gevolg van de autonome afname van het aantal melkveebedrijven blijft, zoals dit ook in de afgelopen decennia het geval is geweest, vrijwel geheel binnen de melkveehouderijsector;
- De melkveehouderij zet maximaal in op realisatie van de doelstellingen uit het Convenant Voerspoor;
- Het merendeel van de melkveehouders legt verantwoording af over de fosfaatproductie op hun bedrijf op basis van de Bedrijfsspecifieke Excretie (BEX) en niet op basis van de wettelijke excretieforfaits.

Het LEI heeft in de verkenning berekend hoeveel extra grond de sector als geheel moet verwerven bovenop de bestaande grondvoorraad in de melkveehouderij. Met andere woorden, de hoeveelheid grond die vrijkomt als gevolg van de autonome afname van het aantal melkveebedrijven is verondersteld zich autonoom en op de vrije markt te verdelen over de bedrijven die als gevolg van groei van de productie een grondbehoefte hebben. Uit de verkenning blijkt dat de hoeveelheid extra grond die binnen de melkveehouderij nodig is beperkt is, waarbij de precieze hoeveelheid grond die extra verworven moet worden afhangt van de hoogte van de gehanteerde norm. Het LEI heeft tevens voor de drie onderzochte systematieken becijferd hoeveel grond een gemiddelde melkveebedrijf extra zal moet verwerven om aan de aanvullende voorwaarden te voldoen. Het gaat hierbij uitsluitend om die bedrijven waar in de periode tussen 2015 en 2020 sprake zal zijn van een melkveefosfaatoverschot.

De uitkomst van de verkenning van het LEI past in het beeld dat geschetst is in de *Ex ante evaluatie mestbeleid 2013* van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL; Kamerstukken II 2013/14, 33 037, nr. 80) en eerder genoemde *Ex ante evaluatie wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij* van het LEI. Het PBL verwacht tot 2020 een groei van de melkproductie van 20%, ten opzichte van 2011. Voor deze groei van de melkproductie is een groei van het aantal melkkoeien nodig van 9%. Door een toename van de efficiency en door het nemen van gerichte voermaatregelen zal de fosfaatproductie in de melkveehouderij in 2020 naar verwachting van het PBL gelijk zijn aan 2011, te weten 78,7 miljoen kilogram fosfaat (bron: CBS Statline). Het LEI verwacht dat de fosfaatproductie in de melkveehouderij tot 2020 nog wel zal stijgen, tot maximaal 85 miljoen kilogram, onder de voorwaarde dat de doelstellingen uit het Convenant Voerspoor worden gerealiseerd. Afgezet tegen de fosfaatproductie in de melkveehouderij in het referentiejaar 2013 van 80,6 miljoen kilogram zal de fosfaatproductie richting 2020 daarmee met maximaal 1,9 miljoen kilogram afnemen (PBL) dan wel met maximaal 4,4 miljoen kilogram toenemen (LEI).

De door het LEI verkende systematieken zijn niet gelijk aan de maatregelen zoals deze met onderhavig

---

[1] De Koeijer et al, Scenario’s voor grondgebondenheid; Een verkenning van de varianten binnen het wetsvoorstel Verantwoorde groei melkveehouderij, LEI Wageningen UR, Den Haag, report LEI 14-128.

[2] Met het erratum d.d. 19 januari 2015 is door het LEI een foutieve berekening van één van de varianten in het rapport *Scenario’s voor grondgebondenheid; Een verkenning van de varianten binnen het wetsvoorstel Verantwoorde groei melkveehouderij* hersteld.

voorstel worden neergelegd. De uitkomsten zijn om die reden niet één-op-één te vertalen naar de effecten van onderhavig voorstel. Op basis van de door het LEI uitgevoerde ex ante evaluatie en de nadien uitgevoerde verkenning is wel een beeld te schetsen van de effecten, aangezien zowel de verkende systematieken als onderhavig voorstel een zelfde resultaat beogen, namelijk een deels grondgebonden groei van de melkveehouderij. De effecten worden in hoofdstuk 4 van deze nota van toelichting beschreven,

2.4 Grondgebondenheid en grond in gebruik

Zoals door het Centrum voor Landbouw en Milieu inzichtelijk is gemaakt in hun studie ‘Opties voor een grondgebonden melkveehouderij’ (Kamerstukken II 2014/15, 33 979, nr. 19) zijn er vele manieren waarop grondgebondenheid gedefinieerd kan worden, bijvoorbeeld in termen van ruwvoerproductie, melkproductie of aantal dieren per hectare of de mate waarin weidegang toegepast kan worden. Bezien vanuit het doel en de structuur van de Meststoffenwet kan grondgebondenheid niet anders gedefinieerd worden dan in termen van mestproductie en mestplaatsingsruimte op een bedrijf. Een bedrijf dat zijn volledige mestproductie – binnen de geldende gebruiksnormen – kan plaatsen op eigen grond is in het kader van de Meststoffenwet grondgebonden. De mestplaatsingsruimte wordt daarbij bepaald door de hoeveelheid grond die een bedrijf in gebruik heeft en de voor die gronden van toepassing zijnde fosfaatgebruiksnormen. In de Meststoffenwet is hiervoor het begrip *fosfaatruimte* (artikel 1, eerste lid, onderdeel ll) gedefinieerd.

De inwerkingtreding van het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij per 1 januari 2015 is niet van invloed op de al bestaande wettelijke bepalingen over de grond die in het kader van een normale bedrijfsvoering bij een bedrijf in gebruik is. In het kader van het stelsel van gebruiksnormen is in de Meststoffenwet een definitie opgenomen van het begrip ‘landbouwgrond’. Het betreft *grond waarop daadwerkelijk enige vorm van landbouw wordt uitgeoefend* (artikel 1, eerste lid, onderdeel h). Welke grond bij een bedrijf hoort volgt uit de definitie van ‘tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond’, namelijk *landbouwgrond, die in het kader van een normale bedrijfsvoering bij het bedrijf in gebruik is* (artikel 1, eerste lid, onderdeel m). Grond kan dus uitsluitend worden opgevoerd als tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, wanneer deze in het kader van een normale bedrijfsvoering bij dat bedrijf in gebruik is en is gelegen in Nederland dan wel in Duitsland op een maximale afstand van 20 en in België op een maximale afstand van 25 kilometer van de grens (artikel 38, eerste lid, Uitvoeringsregeling Meststoffenwet).

Belangrijk criterium om te bepalen of grond in het kader van een normale bedrijfsvoering bij het bedrijf in gebruik is, is dat degene die het landbouwbedrijf voert de feitelijke beschikkingsmacht over de grond moet kunnen uitoefenen. Een dergelijke beschikkingsmacht veronderstelt de aanwezigheid van een geldige juridische titel (eigendom, huur, pacht, grondgebruikersverklaring). Daarnaast moet de landbouwer in de praktijk in staat zijn het teelt- en bemestingsplan op elkaar af te stemmen en deze plannen in samenhang te realiseren. Van belang is immers dat een ondernemer aanspreekbaar is voor de verplichtingen die volgen uit het stelsel van gebruiksnormen die zien op de maximale bemesting met stikstof en fosfaat uit meststoffen. In het kader van het stelsel van gebruiksnormen dienen ondernemers uiterlijk op 15 mei met de Gecombineerde Data Inwinning (GDI) op te geven welke percelen zij in gebruik hebben. Voor de uitvoering en handhaving is de peildatum bepalend voor wie aanspreekbaar is op de naleving van de gebruiksnormen. Zo wordt voorkomen dat één perceel door twee landbouwers bemest kan worden. In het kader van de wet verantwoorde groei melkveehouderij en onderhavig besluit borgt de peildatum van 15 mei dat slechts één ondernemer aanspraak kan maken op de fosfaatruimte die op een perceel rust. De registratie van landbouwgrond in de GDI is tevens bepalend voor de toekenning van inkomenstoeslagen in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Hoofdstuk 3 Voorstel

Het is de ambitie van de regering bedrijven met melkvee bij te laten dragen aan het behouden en versterken van de grondgebondenheid in de melkveehouderij door alle bedrijven met een fosfaatoverschot van 20 kilogram per hectare of hoger te verplichten een deel van de groei van de fosfaatproductie op hun bedrijf te laten verantwoorden met extra grond. Het overige deel van de toename van de fosfaatproductie kan op basis van mestverwerking worden verantwoord. Op het bestaande fosfaatoverschot, zoals vastgelegd in de melkveefosfaatreferentie, zijn de verplichtingen van toepassing die volgen uit het stelsel van verplichte mestverwerking.

Met onderhavige wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet wordt de rechtvaardigingsgrond als bedoeld in artikel 21, tweede lid, onderdeel d, van de wet gelimiteerd. Alvorens in paragraaf 3.2 in te gaan op de limitering van bedoelde rechtvaardigingsgrond wordt in paragraaf 3.1 kort de werking van het stelsel verantwoorde groei melkveehouderij beschreven, meer specifiek de uitzonderingsgronden op het algemene productieverbod.

3.1 Werking stelsel verantwoorde groei melkveehouderij

De kern van het stelsel verantwoorde groei melkveehouderij wordt gevormd door een verbod om fosfaat met melkvee te produceren (artikel 21, eerste lid, Meststoffenwet). Op dit verbod geldt een aantal uitzonderingen of rechtvaardigingsgronden op basis waarvan een landbouwer fosfaat met melkvee mag produceren. Een landbouwer met een bedrijf dat dierlijke meststoffen produceert met melkvee moet aantonen dat hij heeft voldaan aan de voorwaarden die gelden voor deze productie.

Het verbod is allereerst niet van toepassing op een landbouwer die in het betreffende kalenderjaar op zijn bedrijf minder dan 250 kilogram fosfaat met melkvee produceert (artikel 21, tweede lid, onderdeel a, Meststoffenwet). Het verbod is tevens niet van toepassing op een landbouwer die in het betreffende kalenderjaar geen bedrijfsoverschot produceert (artikel 21, tweede lid, onderdeel b, Meststoffenwet). Indien op een bedrijf op basis van de mestproductie van alle op het bedrijf aanwezige landbouwhuisdieren geen sprake is van een bedrijfsoverschot, dan is er zeker geen sprake van een melkveefosfaatoverschot op basis van de mestproductie van uitsluitend het melkvee. Het verbod is daarnaast niet van toepassing op een landbouwer die in het betreffende kalenderjaar geen melkveefosfaatoverschot produceert (artikel 21, tweede lid, onderdeel c, Meststoffenwet). De vierde en laatste rechtvaardigingsgrond om voor uitzondering op het verbod in aanmerking te komen geldt indien de landbouwer kan aantonen dat hij 100% van het melkveefosfaatoverschot van het betreffende kalenderjaar heeft laten verwerken (artikel 21, tweede lid, onderdeel d, Meststoffenwet).

Indien bedrijven de eventuele uitbreiding van de productie van dierlijke meststoffen door melkvee op hun bedrijf hebben gecompenseerd met extra plaatsingsruimte op hun bedrijf, dan komt dit tot uiting in de omvang van het melkveefosfaatoverschot. Indien de groei van de productie van dierlijke meststoffen in een kalenderjaar, ten opzichte van het niveau 2013, volledig wordt gecompenseerd door extra plaatsingsruimte, dan zal het melkveefosfaatoverschot gelijk of kleiner dan nul zijn. In dat geval is het verbod niet van toepassing.

3.2 Voorstel voor grondgebonden groei

Het voorstel grijpt aan op de vierde rechtvaardigingsgrond uit de wet. Het deel van het melkveefosfaatoverschot dat in enig jaar vanaf 2015 voor mestverwerking, als bedoeld in artikel 21, tweede lid, onderdeel d, van de wet, in aanmerking komt is voor bedrijven met een fosfaatoverschot tussen de 20 en 50 kilogram per hectare ten hoogste 75% van het aantal additionele kilogrammen fosfaat dat in dat jaar ten opzichte van het jaar 2014 met melkvee wordt geproduceerd. Voor bedrijven met een fosfaatoverschot boven de 50 kilogram per hectare bedraagt het deel van het melkveefosfaatoverschot dat in enig jaar vanaf 2015 voor mestverwerking in aanmerking komt ten hoogste 50% van het aantal additionele kilogrammen fosfaat dat in dat jaar ten opzichte van het jaar 2014 met melkvee wordt geproduceerd

Dit betekent dat een landbouwer, met een fosfaatoverschot tussen 20 en 50 kilogram per hectare, die in 2014 een fosfaatproductie realiseerde van 1.000 kilogram en in 2016 is gegroeid tot een fosfaatproductie van 1.200 kilogram van dit verschil van 200 kilogram 75% moet nemen om te bepalen wat de maximale hoeveelheid van zijn melkveefosfaatproductie in 2016 is dat hij mag laten verwerken. In dit geval mag de landbouwer dus 75% van 200 kilogram is 150 kilogram van zijn melkveefosfaatproductie laten verwerken in 2016. In het geval het melkveefosfaatoverschot van deze landbouwer in 2016 hoger is dan deze 150 kilogram, dan moet voor het meerdere extra fosfaatruimte (grond) bij het bedrijf in gebruik genomen worden.

In het geval er sprake is van een nieuw gevormd bedrijf kan er geen fosfaatproductie over het jaar 2014 worden vastgesteld. De fosfaatproductie door melkvee over het jaar 2014 wordt dan gelijkgesteld aan nul.

3.3 Uitzondering voor extensievere bedrijven met melkvee

De aanvullende voorwaarde die volgt uit onderhavige wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet betekent dat alle bedrijven met melkvee die ten opzichte van 2014 een groei van de fosfaatproductie laten zien en een melkveefosfaatoverschot produceren (de groei van de fosfaatproductie niet hebben gecompenseerd met extra grond), een deel van deze groei moeten verantwoorden met een toename van de hoeveelheid grond die bij het bedrijf in gebruik is. De maatregel is bedoeld om volledig grondloze groei van de melkveehouderij te voorkomen en het grondgebonden karakter van de melkveehouderij als sector te behouden.

De vaststelling of een bedrijf vrijgesteld is van de aanvullende voorwaarde uit artikel 70a, eerste lid, vindt jaarlijks plaats door de productie van dierlijke meststoffen door melkvee op het bedrijf in kilogrammen fosfaat in het betreffende kalenderjaar te verminderen met de fosfaatruimte van het

bedrijf in dat jaar en de uitkomst hiervan te delen door het aantal hectaren tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond in dat jaar. Indien de uitkomst kleiner is dan 20, dan is het bedrijf vrijgesteld van de verplichting om een deel van de toename van zijn fosfaatproductie te verantwoorden met extra fosfaatruimte op zijn bedrijf. In formulevorm ziet deze vaststelling er als volgt uit:

$$Y = (P - R) / H$$

Waarbij:
Y = uitkomst van de formule
P = productie van dierlijke meststoffen door melkvee op het bedrijf in kilogrammen fosfaat
R = de fosfaatruimte van het bedrijf
H = het aantal hectaren tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond

3.4 Uitzondering voor bedrijven die hebben geïnvesteerd in mestverwerking

Tijdens de behandeling van de Wet verantwoorde groei melkveehouderij is door de Staatssecretaris van Economische Zaken de toezegging gedaan dat ondernemers die, vóór zij konden weten dat nadere voorwaarden gesteld zouden worden om grondloze groei te voorkomen, financiële verplichtingen zijn aangegaan om de toename van fosfaatproductie in zijn geheel te verwerken, ontzien zullen worden. Bedrijven die kunnen aantonen dat zij voor 7 november 2014 – het moment waarop de nota van wijziging bij het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij aan de Tweede Kamer werd aangebonden (Kamerstukken II 2014/2015, 33 979, nr. 17) – financiële verplichtingen zijn aangegaan voor het laten verwerken van hun gehele melkveefosfaatoverschot, mogen hun melkveefosfaatoverschot voor 100% laten verwerken. Als voorwaarde is aan deze voorziening de verplichting verbonden dat betreffende ondernemer uiterlijk op 1 februari 2016 het bewijs bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) – op een door RVO aangegeven wijze – aanlevert dat hij een dergelijke financiële verplichting is aangegaan alsmede de duur van deze financiële verplichting. Jaarlijks dient de ondernemer aan te tonen dat hij zijn melkveefosfaatoverschot heeft laten verwerken door de ondernemer waarmee hij de financiële verplichting is aangegaan. De voorziening zal naar verwachting na 5 jaar op enig moment komen te vervallen.

3.5 Sanctionering

Het besluit verbindt voorwaarden aan de mogelijkheden om het melkveefosfaatoverschot te mogen verwerken. Als een melkveefosfaatoverschot wordt geproduceerd, maar niet aan de voorwaarden wordt voldaan om het melkveefosfaatoverschot te mogen verwerken, is een bedrijf in overtreding van artikel 21, eerste lid, Meststoffenwet. Hierop kan ingevolge de artikelen 51 en 58a van de Meststoffenwet een bestuurlijke boete van € 11,– per kilogram fosfaat worden opgelegd voor elke kilo die niet conform de regels op de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond kan worden geplaatst of mag worden verwerkt. Bovendien is het overtreden van dit voorschrift een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten.

Hoofdstuk 4 Effecten van het voorstel

In dit hoofdstuk worden de effecten zoals deze worden voorzien nader toegelicht.

4.1 Bedrijfseffecten

Bij de verkenning van de effecten van verschillende systematieken om een deels grondgebonden groei te borgen is het LEI ervan uitgegaan dat 15% van de melkveebedrijven zal groeien tot het jaar 2020. Dit betekent dat maximaal 15% van de bedrijven aanvullende maatregelen zal moeten treffen. Bij de aannames over de groei van het aantal melkkoeien is ook verondersteld dat het areaal op deze bedrijven evenredig met het aantal koeien toeneemt. Het LEI noemt dit de ‘reguliere grondvraag’. Deze aanname is gebaseerd op het gegeven dat het areaal in de melkveehouderij over de jaren heen vrijwel constant is en dat het areaal van stoppende melkveebedrijven wordt overgenomen door de overige melkveebedrijven. Gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek over de afgelopen 15 jaar bevestigen dit beeld. Door de aanname over de evenredige groei van het areaal en de melkkoeien hoeft een groot deel van de groeiende bedrijven geen extra aanvullende maatregelen te nemen.

Bij de beschrijving van de effecten van onderhavig besluit is uitsluitend gekeken naar de hoeveelheid grond die bovenop de reguliere grondvraag door de sector moet worden verworven om te voldoen aan de aanvullende voorwaarden.

Op basis van verwachtingen over de groei van de melkproductie, de gemiddelde melkproductie per koe en de samenstelling van het veevoer heeft het LEI in de ex ante evaluatie van het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij (zie paragraaf 1) becijferd dat de fosfaatproductie in de melkvee-

houderij in 2020 naar verwachting 85 miljoen kilogram zal bedragen. De fosfaatproductie in de melkveehouderij in het referentiejaar 2013 bedroeg 80,6 miljoen kilogram (bron: CBS Statline). Dit betekent dat er naar verwachting een stijging van de fosfaatproductie in de melkveehouderij zal plaatsvinden tussen 2013 en 2020 van circa 4,4 miljoen kilogram. Een deel van deze stijging zal worden gerealiseerd op extensieve bedrijven die nog over voldoende eigen grond beschikken of die een fosfaatoverschot van minder dan 20 kilogram per hectare produceren. Deze bedrijven hoeven uitsluitend aanvullende maatregelen te nemen op het moment dat zij over onvoldoende grond beschikken om de groei van de fosfaatproductie op hun bedrijf te compenseren of als het gemiddelde fosfaatoverschot op hun bedrijf boven de 20 kilogram per hectare stijgt. Het andere deel van de stijging komt op conto van de bedrijven die in 2013 op bedrijfsniveau een overschot aan fosfaat met melkvee produceerden boven de 20 kilogram per hectare. In tabel 1 is het aantal bedrijven weergegeven, uitgesplitst naar provincies, dat in 2013 een fosfaatoverschot produceerde:

- van minder dan 20 kilogram per hectare (waaronder dus ook die bedrijven die nog fosfaatruimte over hadden);
- van 20 tot en met 50 kilogram per hectare; en
- van meer dan 50 kilogram.

Tabel 1: Verdeling van de bedrijfsoverschotten per hectare bij bedrijven met melkvee over het jaar 2013, nationaal en uitgesplitst naar provincie

Fosfaatoverschot per hectare	< 20	20 – 50	> 50	totaal
Groningen	932	98	41	1.071
Friesland	2.877	193	39	3.109
Drenthe	1.111	139	52	1.302
Overijssel	2.802	753	414	3.969
Flevoland	151	71	75	297
Gelderland	2.957	654	373	3.984
Utrecht	1.110	188	86	1.384
Noord-Holland	1.123	85	28	1.235
Zuid-Holland	1.403	112	38	1.553
Zeeland	259	49	40	348
Noord-Brabant	1.402	592	1.053	3.046
Limburg	525	110	148	783
Nationaal	16.652	3.044	2.386	22.081
Percentage	**75,4%**	**13,8%**	**10,8%**	**100%**

Onder de aanname dat de groei in de melkveehouderij zich in gelijke mate zal voordoen in de drie onderscheiden groepen van bedrijven uit tabel 1, zal van de te verwachten groei van 4,4 miljoen kilogram fosfaat 75,4% (circa 3,3 miljoen kilogram fosfaat) gerealiseerd worden door bedrijven met een fosfaatoverschot onder de 20 kilogram per hectare, 13,8% (circa 600 duizend kilogram fosfaat) door bedrijven met een fosfaatoverschot van 20 tot en met 50 kilogram per hectare en 10,8% (circa 475 duizend kilogram fosfaat) door bedrijven met een fosfaatoverschot per hectare van boven de 50 kilogram. Bedrijven met een fosfaatoverschot van 20 tot en met 50 kilogram per hectare dienen op basis van onderhavig besluit voor 25% van de groei ten opzichte van 2014 extra fosfaatruimte te verwerven. Dit komt neer op ruim 150 duizend kilogram fosfaat in de periode tot en met 2020. Bij een gemiddelde fosfaatgebruiksnorm van 85 kilogram per hectare komt dit overeen met circa 1.760 hectare aan grond die extra verworven moet worden om de groei te verantwoorden. Uitgaande van een gelijke verdeling van de groei over de periode 2016–2020 betekent dit een jaarlijkse uitbreiding van het areaal landbouwgrond van circa 350 hectare per jaar.

De verwachting van het LEI is dat tot 2020 circa 15% van de bedrijven zal groeien. Dit betekent dat circa 450 bedrijven met een fosfaatoverschot tussen 20 en 50 kilogram per hectare zullen groeien. Gemiddeld betekent dit een toename van het landbouwareaal op deze bedrijven van iets minder dan 4 hectare over de periode 2016–2020 en een jaarlijkse toename van circa 0,8 hectare.

Bedrijven met een fosfaatoverschot per hectare meer dan 50 kilogram dienen in geval van een groei van de fosfaatproductie op hun bedrijf ten opzichte van het jaar 2014 50% van de toename te verantwoorden met extra grond. Het gaat bij deze groep bedrijven om een uitbreiding over de periode 2016–2020 van circa 240 duizend kilogram fosfaat wat neerkomt op circa 2.800 hectare ofwel 560 hectare per jaar. Op basis van de verwachting van het LEI dat in genoemde periode 15% van de melkveebedrijven zal groeien zullen naar verwachting circa 360 bedrijven extra grond moeten verwerven om aan de voorwaarden uit onderhavig besluit te voldoen, wat neerkomt op circa 7,8 hectare per bedrijf over de periode 2016–2020 en 1,6 hectare per jaar.

In totaal dienen bedrijven met melkvee als gevolg van dit voorstel in de periode 2016–2020, bovenop de al in de melkveehouderijsector beschikbare hoeveelheid landbouwgrond, 4.560 hectare landbouwgrond extra te verwerven.

4.2 Administratieve lasten

Op basis van de hoofdlijnen van het voorstel, zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 van deze nota van toelichting, wordt in deze paragraaf een inschatting gegeven van de toekomstige administratieve lasten, voortvloeiend uit dit voorstel. Het betreft hier de aanvullende kosten ten opzichte van het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij.

Onder administratieve lasten worden verstaan de kosten die bedrijven moeten maken om te kunnen voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid. Bij de berekeningen is een uurtarief gehanteerd van € 37,00 voor administratieve handelingen die uitgevoerd worden door de ondernemer zelf. Voor administratieve handelingen door derden (adviseur, advocaat, accountant) wordt een uurtarief gehanteerd van € 58,00. De maatregelen uit onderhavig voorstel zijn gericht op circa 22.000 landbouwbedrijven, maar niet van alle bedrijven worden aanvullende administratieve handelingen gevraagd ten opzichte van die volgen uit de wet verantwoorde groei melkveehouderij. De administratieve lasten kunnen per bedrijf verschillen, afhankelijk van de specifieke bedrijfssituatie. De uit dit voorstel voortvloeiende eenmalige administratieve lasten worden in tabel 2 opgesomd en toegeschreven aan het kalenderjaar 2016.

Tabel 2: Eenmalige administratieve lasten (2016)

Verplichting/betrokken ondernemer	Uitgangspunten	Administratieve last
Aantonen financiële verplichting mestverwerking	100 bedrijven * 0,5 uur * € 37,00	€ 1.850,–
Totaal 2014		€ 1.850,–

De overige uit dit voorstel voortvloeiende administratieve lasten hebben betrekking op de verantwoording door ondernemers of aan de verplichtingen die uit dit voorstel voortvloeien is voldaan. Voor de uitgangspunten daarbij is aangesloten bij het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij. De administratieve lasten voor de jaren 2016 en verder worden in tabel 3 opgesomd. Het gaat bij de administratieve lasten om de kosten die samenhangen met informatieverplichtingen aan de overheid. Per verplichting wordt aangegeven welke ondernemers er mee te maken hebben, welke uitgangspunten zijn gehanteerd en welke administratieve last dit voor de gehele populatie oplevert.

Tabel 3: Jaarlijkse administratieve lasten (2016 en verder)

Verplichting/betrokken ondernemer	Uitgangspunten	Administratieve last
Aantonen dat het melkveefosfaatoverschot is verwerkt door degene met wie de financiële verplichting is aangegaan	100 bedrijven * 0,5 uur * € 37,00	€ 1.850,–
Totaal 2016 en verder		€ 1.850,–

4.3 Nalevingskosten

Nalevingskosten zijn de kosten die bedrijven moeten maken om te voldoen aan inhoudelijke eisen uit wet- en regelgeving. Aan dit voorstel zijn in de eerste plaats nalevingskosten verbonden die te maken hebben met het vaststellen door bedrijven of en in welke mate de uit dit voorstel voortvloeiende verplichtingen op hen van toepassing zijn en kosten van informatieverplichting. De geschatte hoogte van de eenmalige nalevingskosten voor 2016 worden weergegeven in tabel 4. Als uitgangspunt is genomen dat alle bedrijven met een fosfaatoverschot met melkvee dienen te berekenen wat hun fosfaatoverschot in 2014 bedroeg. Het gaat dan, op basis van cijfers van de RVO over het jaar 2013, om 10.359 bedrijven

Tabel 4: Eenmalige nalevingskosten (2016)

Verplichting/betrokken ondernemer	Uitgangspunten	Administratieve last
Berekenen groei mestproductie 2014	10.359 bedrijven * 0,5 uur * € 37,00	€ 191.640,–
Totaal 2014		€ 191.640,–

De jaarlijkse nalevingskosten zijn opgenomen in tabel 5. Deze jaarlijkse kosten zien vooral op de

verantwoording door bedrijven en de kosten voor het verwerven van additionele grond. In het rapport ‘Ex ante evaluatie wetsvoorstel Verantwoorde groei melkveehouderij’ is door het LEI berekend wat de jaarlijkse kosten zijn voor het verwerven van een hectare landbouwgrond. Deze bedragen circa € 700,– per melkkoe. Uitgaande van een gemiddelde bezetting in 2013 van 1,9 melkkoeien per hectare bedragen de gemiddelde kosten € 1.330,– per hectare.

Tabel 5: Jaarlijkse nalevingskosten (2016 en verder)

Verplichting/betrokken ondernemer	Uitgangspunten	Administratieve last
Berekenen benodigde hoeveelheid grond	10.359 bedrijven * 0,25 uur * € 37,00	€ 95.820,–
In gebruik nemen grond	450 bedrijven * 0,8 hectare * € 1.330,– plus 360 bedrijven * 1,6 hectare* € 1.330,–	€ 1.244.880,–
Totaal 2014		€ 1.340.700,–

4.4 Regeldruk

Het totaal aan regeldruk dat volgt uit onderhavig besluit wordt gevormd door de eenmalig administratieve lasten en nalevingskosten enerzijds en de jaarlijkse administratieve lasten en nalevingskosten anderzijds. Het totaal aan regeldruk is weergegeven in tabel 6.

Tabel 6: Totaal regeldruk (eenmalig en jaarlijks)

Soort	Eenmalig	Jaarlijks
Administratieve lasten	€ 1.850,–	€ 1.850,–
Nalevingskosten	€ 191.640,–	€ 1.340.700,–

4.5 Milieueffecten

Het stelsel van verantwoorde groei van de melkveehouderij moet zorgen voor een duurzame balans tussen groei van de melkveehouderij en afzet van dierlijke mest, binnen en buiten Nederland. Doel is de druk op de Nederlandse mestmarkt niet te laten oplopen bij een groei van de productie in de melkveehouderij. De milieueffecten van de maatregelen uit het stelsel zijn daarmee veelal indirect van aard. Het stelsel is ondersteunend aan het bestaande stelsel van gebruiksnormen en aan het stelsel van verplichte mestverwerking en dient in hoofdzaak om er voor te zorgen dat de kans op overtreding van de gebruiksnormen niet toeneemt door extra druk op de mestmarkt bij een groei van de productie in de melkveehouderij. Daarmee draagt het stelsel verantwoorde groei melkveehouderij bij aan de realisatie van de doelen van het mestbeleid en van de Europese Nitraatrichtlijn.

Naast de doelen uit de Nitraatrichtlijn hebben zowel de overheid als de zuivelsector bredere ambities op het gebied van duurzaamheid. Deze bredere ambities zien ook op de noodzakelijke blijvende maatschappelijke acceptatie van de melkveehouderij in Nederland. Grondgebondenheid is één van de factoren die in de discussies over maatschappelijke acceptatie prominent aanwezig is.

Voor de realisatie van de doelen van het mestbeleid en van de Nitraatrichtlijn is grondgebondenheid geen voorwaarde. Bedrijven met melkvee die hun overschot aan dierlijke mest binnen de geldende regels elders afzetten dragen immers bij aan de realisatie van de doelen van het mestbeleid en daarmee aan de doelen van de Nitraatrichtlijn. Grondgebondenheid is echter wel een maatschappelijke randvoorwaarde om te kunnen blijven produceren. Grondgebonden veehouders kunnen in belangrijke mate voorzien in hun eigen ruwvoer, hebben – in geval van een huiskavel van voldoende omvang – mogelijkheden om hun veestapel te weiden en hebben afzetmogelijkheden voor hun eigen mest. Grondgebondenheid kan daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan de realisatie van duurzaamheidsdoelen in de melkveehouderij.

De milieueffecten van onderhavig wetsvoorstel zijn beperkt. De maatregelen kunnen echter wel positief bijdragen aan andere doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en aan de maatschappelijke acceptatie van de melkveehouderij.

Hoofdstuk 5 Uitvoering en handhaving

5.1 Uitvoering

RVO.nl is belast met de uitvoering van het stelsel verantwoorde groei melkveehouderij, alsook de overige stelsel die onder de Meststoffenwet van kracht zijn. RVO.nl zal ook worden belast met de uitvoering van het voorliggende voorstel. De taak van RVO.nl behelst onder meer het inwinnen,

registreren en controleren van gegevens die ondernemers overeenkomstig onderhavig wetsvoorstel bij de overheid moeten indienen. Daarbij wordt, voor zover het gaat om de gegevens over de in gebruik zijnde landbouwgronden bij bedrijven met melkvee, aangesloten bij de reeds bestaande functionaliteiten bij RVO.nl voor het uitvoeren van het stelsel van gebruiksnormen. Tot slot krijgt RVO.nl met betrekking tot de uitvoering de taak de informatievoorziening aan belanghebbenden te verzorgen over onderhavig voorstel, de concrete verplichtingen die daaruit voortvloeien voor ondernemers en de wijze waarop zij op correcte wijze uitvoering kunnen geven aan die verplichtingen.

5.2 Handhaving

De handhaving van de normen die met dit voorstel van kracht worden, zal deels administratief en deels fysiek moeten gebeuren. Voor de administratieve controles is RVO.nl primair aangewezen, voor de fysieke controles de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De kosten voor handhaving zullen als gevolg van dit voorstel niet verder toenemen ten opzichte van de kosten die gemoeid zijn met de handhaving van het stelsel verantwoorde groei melkveehouderij. De administratieve controles door RVO.nl zullen gericht zijn op het vaststellen van de hoeveelheid grond die bedrijven met een fosfaatoverschot per 2015 dienen te verwerven om aan de verplichtingen van onderhavig voorstel te voldoen. De vragen die daarbij vooral relevant zijn, zijn of voldoende grond in gebruik is bij het bedrijf en of grond terecht als mestplaatsingsruimte op het eigen bedrijf wordt meegerekend.

De inzet van de NVWA zal in het kader van dit voorstel vooral gericht zijn op de controle op de feitelijke beschikbaarheid van mestplaatsingsruimte (grond) op het bedrijf. Hierbij kan aangesloten worden bij de controles zoals deze ook nu al uit een oogpunt van controle op de naleving van de gebruiksnormen plaatsvinden.

Hoofdstuk 6 Juridisch kader

6.1 Europeesrechtelijke aspecten

6.1.1 Inleiding

Eén van de hoofddoelstellingen van de Europese Unie is het tot stand brengen van een interne markt, gericht op een duurzame ontwikkeling van Europa op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu (artikel 3, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)). Binnen de interne markt is het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal gewaarborgd (art. 26, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)).

6.1.2 Verhouding met Europees beleid

Voor de landbouw en de visserij bepaalt de Europese Unie (EU) een gemeenschappelijk beleid en voert dat uit (art. 38 VWEU). Dat beleid heeft ten doel:
a. de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name de arbeidskrachten, te verzekeren
b. aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren (...);
c. de markten te stabiliseren;
d. de voorziening veilig te stellen; en
e. redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren. (art 39, eerste lid, VWEU).

In het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zijn met het oog op deze doelstellingen vanaf het begin van de zestiger jaren van de vorige eeuw voor nagenoeg alle basis- en verwerkte producten van de landbouw gemeenschappelijke ordeningen der markten ingesteld. De gemeenschappelijke marktordening is vandaag de dag geregeld in Verordening 1308/2013/EU[3]. Bij genoemde Verordening is een gemeenschappelijke marktordening ingesteld voor de producten van onder meer de dierlijke sectoren rundvlees, melk en zuivelproducten.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie impliceert het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening dat de lidstaten ten aanzien van onderwerpen die door de

[3] Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (PbEU 2013 L 347).

gemeenschappelijke marktordening zijn geregeld, geen nationale maatregelen mogen treffen die de strekking hebben daarvan af te wijken of daaraan afbreuk te doen[4]. Nationale maatregelen echter die strekken tot andere doelstellingen dan die van de gemeenschappelijke marktordening kunnen, zelfs indien zij gevolgen hebben voor de goede werking van die ordening, verenigbaar worden geacht met het recht van de Europese Unie[5]. Het onderhavige Besluit doet geen afbreuk aan de doelstellingen van de gemeenschappelijke marktordening en borgt een bepaalde mate van grondgebondenheid in het belang van het milieu. De verplichting maximeert immers op termijn de groeimogelijkheden van de melkveehouderij en levert tevens een belangrijke bijdrage aan de realisatie van duurzaamheidsdoelen in de melkveehouderij.

Gesteld kan weliswaar worden dat de voorziene maatregel op enig moment gevolgen kan hebben voor de omvang en kosten van de productie van dierlijke producten binnen de onderscheiden sectoren in Nederland. Dit zal gelden voor additionele productie door bedrijven die niet over voldoende grond beschikken. Dit is echter een prijs die verdedigbaar wordt geacht. De voorziene maatregel kan niet worden aangemerkt als een productiebeperkende maatregel. Ondernemers zijn vrij om hun bedrijf uit te breiden, mits ze de voorwaarden die aan de uitbreiding worden gesteld in acht nemen. Vorenstaande leidt tot de conclusie dat het besluit, gegeven de gemeenschappelijke marktordening, niet de strekking heeft daarvan af te wijken of er inbreuk op te maken. Het staat de goede werking ervan niet in de weg, waarbij geldt dat de materie ook niet uitputtend door de gemeenschappelijke marktordening is geregeld.

6.1.3 Verhouding met de Nitraatrichtlijn

Met het oog op beheersing van de milieurisico's die gepaard gaan met het gebruik van dierlijke meststoffen is een pakket van maatregelen voor meststoffen van kracht, het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften. De Richtlijn van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (91/676/EEG; hierna 'Nitraatrichtlijn') vormt het belangrijkste Europese kader voor dat pakket. De Nitraatrichtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen. Als de maatregelen uit het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften niet volstaan om het doel van de Nitraatrichtlijn te realiseren, zullen lidstaten op grond van artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn aanvullende of verscherpte maatregelen moeten treffen. De aanvullende voorschriften die volgen uit het stelsel van verplichte mestverwerking, het stelsel van varkens- en pluimveerechten en het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij dienen ter ondersteuning van de gebruiksnormen. Door de omvang van de mestproductie te beheersen en een verantwoorde afzet buiten de Nederlandse landbouw te borgen, neemt de (fraude)druk op de nationale markt voor dierlijke meststoffen af en is het risico kleiner dat ondernemers, ter vermijding van de mestafzetkosten, onregelmatigheden plegen, waarvan per saldo het effect is dat de gebruiksnormen worden overschreden en er aldus overbemesting plaatsvindt. Aangezien de gebruiksnormen tot de kern van de maatregelen behoren waarmee de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn moeten worden gerealiseerd, moeten de aanvullende maatregelen, die dienen om een effectieve handhaving van deze normen te kunnen verzekeren, worden gezien als noodzakelijke en effectieve aanvullende maatregelen, als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn. Het onderhavige voorstel tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet vormt geen onderdeel van de noodzakelijk geachte maatregelen. Het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften zoals dat reeds in regelgeving is opgenomen is daarvoor voldoende. Het besluit draagt evenwel bij aan de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn. Door grondloze groei onmogelijk te maken, zal de productiegroei van de melkveehouderij worden afgeremd.

6.1.4 Het vrij verkeer van goederen

Met de beginselen van de interne markt en binnen dat kader de gemeenschappelijke marktordening zijn onverenigbaar nationale bepalingen of praktijken die het vrij handelsverkeer kunnen beperken of verhinderen[6]. Artikel 34 en artikel 35 van het VWEU bepalen dat kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking zijn verboden. Dit kan slechts anders zijn, indien met het oog op niet-economische belangen lidstaten eenzijdig maatregelen vaststellen die zonder onderscheid van toepassing zijn op of voor de binnenlandse markt of de uitvoer.

Voor zover nodig wordt het volgende overwogen. Het besluit beperkt in bepaalde omstandigheden voor een landbouwer de mogelijkheden om additioneel melkvee op een bedrijf te houden. Een zodanige regeling kan derhalve een belemmering opleveren voor het vrije handelsverkeer met andere

[4] HvJ, 22 mei 2003, Freskot, C-355/00,.
[5] HvJ, 1 april 1982, Holdijk, 141/81, jur. 1982, blz. 1299.
[6] HvJ, 29 november 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Jur. blz. 2347,.

lidstaten. Invoer kan onder omstandigheden worden bemoeilijkt. Een dergelijke invoerbeperkende maatregel van gelijke werking, of in ieder geval om een maatregel die dat effect kan hebben, is verboden (art 34 VWEU). Van een uitvoer beperkende maatregel is geen sprake, omdat de maatregel objectief op de productie van toepassing is, ongeacht of het product bestemd is voor de nationale markt of de uitvoer[7].

Niet kan dus worden uitgesloten dat de beoogde maatregel een belemmerend effect heeft op de invoer. Dergelijke maatregelen kunnen evenwel worden toegestaan met een beroep op de rule of reason, die in dit geval wordt gerechtvaardigd door het belang van de maatregel voor het milieu en duurzaamheidsdoelen. Met betrekking tot de proportionaliteit kan worden gesteld dat dit besluit niet verder gaat dan noodzakelijk om te borgen dat de nationale duurzaamheidsdoelen worden bereikt. De mogelijkheid wordt geboden om de melkproductie uit te breiden zonder dat de fosfaatruimte toeneemt, mits de additionele fosfaatproductie die dit oplevert wordt verwerkt of op verantwoorde wijze (binnen de geldende gebruiksnormen) op eigen grond wordt afgezet.

6.1.5 Vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten

Waar het gaat om personen die naar Nederland komen om de landbouw uit te oefenen, zullen zij, gelijkelijk als de Nederlandse landbouwers, gehouden zijn aan de nationale regels omtrent de bedrijfsvoering. De maatregel is als zodanig dan ook niet discriminatoir. De maatregel belemmert wel de mogelijkheden om in Nederland bedrijfsmatig melkvee te houden. Deze belemmering wordt echter evenals het belemmerend effect op de invoer gerechtvaardigd door het belang van de maatregel voor het milieu. Het besluit betreft niet het verrichten van diensten in de zin van het VWEU.

6.1.6 Notificatie

Het besluit bevat bepalingen die zijn aan te merken als technische voorschriften in de zin van Richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG 1998, L 204). Met name gaat het dan om de eisen die worden gesteld aan de omgang met dierlijke meststoffen. Het besluit wordt dan ook in het kader van voornoemde richtlijn bij de Europese Commissie genotificeerd.

6.2 Het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens

Artikel 1 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) betreft de bescherming van eigendom. Het artikel luidt: ‘Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.’
Inbreuk op het recht op het ongestoord genot van het eigendom kan slechts plaatsvinden in twee gevallen. Onteigening kan plaatsvinden in het algemeen belang en onder voorwaarden die bij wet zijn geregeld. Dit betreft het ontnemen van eigendom. Voorts heeft de Staat het recht om het gebruik van eigendom te reguleren. Van het ontnemen van eigendom is in casu geen sprake. Onroerende zaken of delen daarvan worden niet afgenomen. Ook kan niet gesteld worden dat andere vermogensrechten of rechtsvorderingen worden afgenomen of zodanig worden geschonden dat de facto van onteigening in de zin van het Verdrag kan worden gesproken. Het Besluit raakt uitsluitend de extra fosfaatproductie die ten opzichte van 2014 wordt gerealiseerd. Een toename in de fosfaatproductie kan worden voorkomen door het voerspoor toe te passen. Indien desondanks toch meer fosfaat wordt geproduceerd dan in 2014 het geval was dient deze additionele productie met ingang van 1 januari 2016 op bedrijven met een fosfaatoverschot tussen 20 en 50 kilogram per hectare voor minimaal 25% en op bedrijven met een fosfaatoverschot boven de 50 kilogram per hectare voor minimaal 50% gerechtvaardigd te kunnen worden met grond. Deze grond kan reeds beschikbaar zijn of tot 15 mei van enig jaar in gebruik worden genomen door deze grond te melden via de Gecombineerde Data Inwinning (GDI). Naast deze mogelijkheden is het natuurlijk ook mogelijk melkvee af te stoten. Dat is echter geen vereiste. Bij de voorschriften die in het Besluit zijn opgenomen gaat dan ook om een vorm van regulering van eigendom. Indien sprake is van regulering geldt in beginsel niet dat er een schadevergoeding moet worden betaald. Voor zover die regulering echter disproportioneel is en resulteert in een individuele en buitensporige last, ligt dit anders. Dan zal dienen te worden bezien in hoeverre tot

[7] HvJ, 27 september 1979, Groenveld, 15/79, Jur. 1979, blz. 3409.



compensatie zal moeten worden overgegaan. Aspecten, die dan van belang zijn, zijn voorzienbaarheid en ondernemersrisico. Wat betreft de voorzienbaarheid wordt daarbij opgemerkt dat bij de totstandkoming van de Wet verantwoorde groei melkveehouderij uitdrukkelijk is aangegeven dat de mogelijkheden voor de toepassing van mestverwerking zou worden beperkt ten einde een bepaalde mate van grondgebonden groei te borgen.

6.3 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: handvest) beschermt evenals artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM het recht op eigendom. Bij dit artikel spelen dezelfde overwegingen als die eerder in paragraaf 6.2 zijn beschreven.

Hoofdstuk 7 Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Dit artikel introduceert het artikel dat de beperkingen bevat die worden gesteld aan het mogen verwerken van een melkveefosfaatoverschot. De beperkingen zijn toegelicht in de paragrafen 3.2 en 3.3. Het vierde lid zal naar verwachting op enig moment na 1 januari 2021 worden geschrapt.

Artikel II

Dit artikel bepaalt dat het besluit op 1 januari 2016 in werking treedt. Dit tijdstip van inwerkingtreding betekent overigens niet dat 2015 een verloren jaar is. Ook voor de productiegroei die een bedrijf in 2015 mogelijk heeft gerealiseerd zal vanaf 1 januari 2016 voldoende grond in gebruik moeten worden genomen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,